Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9999**

18. Wahlperiode 18.10.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Ralph Lenkert, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 9782 –

Eigenkapitalzinsen und Rendite der Netzbetreiber

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) legt gemäß den Netzentgeltverordnungen (StromNEV/GasNEV) vor Beginn einer Regulierungsperiode die Höhe des Eigenkapitalzinses für Netzbetreiber fest. Aktuell ist beabsichtigt, die Eigenkapitalzinssätze der Gas- und Stromnetzbetreiber für die dritte Regulierungsperiode (2019 bis 2023) neu festzulegen. Die BNetzA schlug am 6. Juli 2016 (vgl. www.bundesnetzagentur.de/cln_1411/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/160706_BK4-EKZ.html) vor, die Eigenkapitalverzinsung von derzeit 9,05 auf 6,91 Prozent für Neuanlagen und von derzeit 7,14 auf 5,12 Prozent für Altanlagen neu festzulegen. Die Zinssenkung für die neue Regulierungsperiode begründete BNetzA-Präsident Jochen Homann mit den Worten: „Die gesunkenen Zinssätze spiegeln das derzeit geringe Zinsniveau an den Kapitalmärkten wider. Höhere Eigenkapitalrenditen im Netzbereich wären den Stromverbrauchern nicht vermittelbar.“ Andererseits wies er darauf hin, dass die BNetzA mit diesem Zinssatz „attraktive Investitionsbedingungen“ sichere, die nötig seien. Eine Konsultation dazu endete am 10. August 2016.

Von mehreren Seiten wird die Zinssenkung der BNetzA als zu gering erachtet. Seit Jahren kritisieren Stromversorger, wie Lichtblick e. V., die aus ihrer Sicht überhöhten Garantiezinsen für Netzbetreiber, die sie über hohe Netzentgelte an die Stromkundinnen und -kunden weitergeben müssen. Die Eigenkapitalzinsen bestehen aus einem risikolosen Basiszinssatz und einer sogenannten Markt-risikoprämie. Letztere soll das unternehmerische Wagnis bewerten. Die Verbraucherzentralen kritisieren, dass die Renditen deutlich zu hoch angesetzt seien und über dem marktüblichen Niveau lägen (vgl. www.vzbv.de/meldung/netzbetreibern-winkt-traumrendite-verbraucher-sollen-zahlen). Untermauert wird diese Sicht durch ein Gutachten der Universität Lüneburg, das feststellt, dass die Basiszinsen und Risikozuschläge in der Berechnung der BNetzA zu hoch angesetzt seien (vgl. www.bne-online.de/de/system/files/files/attachment/1608Gutachten_Eigenkapitalzins_Uni_L%C3%BCneburg.pdf). Eine angemessene Eigenkapitalverzinsung läge laut diesem Gutachten bei 5,04 Prozent für Neuanlagen und 3,42 Prozent für Altanlagen. Gegenüber dem heutigen Niveau würden dementsprechend Haushaltskunden im genannten Re-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 11. Oktober 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

gulierungszeitraum für den Strom- und Gasbereich insgesamt mit etwa 6 Milliarden Euro entlastet, davon 4,7 Milliarden Euro im Bereich Strom und 1,3 Milliarden Euro im Bereich Gas.

Eine Pressemeldung der ARD-Sendung „Monitor“ (vgl. www1.wdr.de/daserste/monitor/extras/netzentgelte-100.html) verwies mit Berufung auf eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin) und der DIW Econ GmbH (DIW/Econ) von 2014 (vgl. www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.478505.de), die im Auftrag der BNetzA erstellt worden war, darauf, dass die Mittelwerte der Eigenkaptalrenditen der Netzbetreiber de facto sogar wesentlich höher gelegen hätten, nämlich von 2006 bis 2012 im Durchschnitt bei 14,4 Prozent. Im Jahr 2006 sei es im Mittelwert gar zu einer Eigenkapitalrendite von 21,3 Prozent gekommen (DIW/Econ, S. 26).

Laut Pressemitteilung der BNetzA vom 7. September 2011 sollen die regulatorischen Rahmenbedingungen „zudem ein ausreichendes Maß an Investitionssicherheit“ sichern, „die in der im Wettbewerb stehenden Wirtschaft ihresgleichen sucht“. Die „Kombination aus attraktiver Rendite und sicheren Investitionsbedingungen“ sei auch „für sicherheitsorientierte Finanzinvestoren interessant“, so die BNetzA. Da die garantierten Renditen über die Netzentgelte aber letztlich auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt werden, besteht eine besondere Verantwortung, diese so zu gestalten, dass die Netzbetreiber de facto keine übermäßigen Gewinne abschöpfen können sollten. Fraglich ist, ob die zugesicherte Höhe der Renditen dies berücksichtigt, wenn diese offensichtlich attraktiver sind als in der „wettbewerblichen Wirtschaft“.

Ein weiteres Gutachten der Anwaltskanzlei Raue LLP problematisiert den Zeitpunkt für die Festlegung des neuen Zinssatzes als zu früh. Wenn nun, im September 2016, für den Regulierungszeitraum ab 2019 Zinsfestlegungen getroffen werden, dann sei das mehr als zwei Jahre im Voraus. Es gebe keinen sachlichen Grund für die frühzeitige Entscheidung. Die frühzeitige Festlegung spiele den Netzbetreibern in die Hände, weil aufgrund der Berechnungsmethode so eine frühere Referenzperiode und somit stärker die Phase höherer Zinsen vor der Finanz- und Wirtschaftskrise bei der Festlegung des Basiszinssatzes berücksichtigt würden.

Bei der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes stützt sich die Bundesregierung u. a. auf die Schätzung durch das Institut Frontier Economics (vgl. www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK4-GZ/2016/2016_0001bis0999/2016_0100bis0199/BK4-16-0160/Gutachten_Wagniszuschlag_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2) zur Ermittlung einer allgemeinen Marktrisikoprämie, die bei 3,2 bis 4,4 Prozent angesetzt wird unter Berücksichtigung eines Wagniszuschlags, der bei 2,28 bis 3,93 Prozent angesetzt wird, und einem netzbetreiberspezifischen Risikofaktor. Die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. fordert eine andere Berechnungsmethode für die Ermittlung der Marktrisikoprämie, und zwar die Anwendung des geometrischen Mittels an Stelle des arithmetischen Mittels (vgl. www.vzbv.de/sites/default/files/16_08_10_vzbv_stellungnahme_beschluss_eigenkapitalzinssaetze.pdf, Stellungnahme, S. 6), wie dies Prof. Dr. Thomas Wein von der Leuphana Universität Lüneburg in o. g. Gutachten dargelegt hat.

1. Liegen der Bundesregierung die Eigenkapitalrenditen der Netzbetreiber seit 2012 vor?

   Wenn ja, wie hoch sind sie (bitte nach Jahr und Netzbetreiber auflisten), und wie hat die Bundesregierung diese ausgewertet?

2. Kann die Bundesregierung die Berechnungen von DIW/Econ bestätigen, nach denen die Eigenkapitalrenditen der Netzbetreiber in den Jahren 2006 bis 2012 im Durchschnitt bei 14,4 Prozent lagen?

   Wie erklärt sich die Bundesregierung diese hohen Renditen?

   Wie bewertet sie diese?

3. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass es nach DIW/Econ im Jahr 2006 zu einer Eigenkapitalrendite von 21,3 Prozent gekommen sei?

4. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen den hohen Eigenkapitalrenditen der Netzbetreiber und der Höhe der erlaubten Eigenkapitalverzinsung in diesen Jahren?

   Wenn ja welchen?

   Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

DIW/Econ hat im Auftrag der Bundesnetzagentur im Rahmen der Evaluierung der Anreizregulierungsverordnung für eine Stichprobe von Netzbetreibern handelsrechtliche Eigenkapitalrenditen ermittelt. Die Bundesregierung war an dem Evaluierungsprozess der Bundesnetzagentur nicht beteiligt. Sie selbst hat keine Gutachten zu den Eigenkapitalrenditen der Netzbetreiber in Auftrag gegeben.

Für die von DIW/Econ ermittelte Eigenkapitalrendite in Höhe von 14,4 Prozent (2006 bis 2012) kann es verschiedene Ursachen geben:

Die Bestimmung der Erlösobergrenzen ist eine gesetzliche Aufgabe der Bundesnetzagentur. Sie ist dabei an die kalkulatorischen Vorgaben aus der Strom- und der Gasnetzentgeltverordnung gebunden (StromNEV bzw. GasNEV). Zum Beispiel wird der Wert des betriebsnotwendigen Sachanlagevermögens nicht aus der handelsrechtlichen Bilanz übernommen, sondern nach den Vorschriften der Strom- und GasNEV neu berechnet. Durch Unterschiede in der Bezugsbasis können sich im Vergleich zum festgelegten Eigenkapitalzinssatz höhere Werte für die handelsrechtliche Eigenkapital-Rendite ergeben. Wie auch DIW/Econ festgestellt hat, können die handelsrechtlichen Renditen zudem durch Sonderfaktoren geprägt sein. Abweichungen können sich schließlich aus der Anwendung der Anreizregulierungsverordnung ergeben. Eines ihrer Wesensmerkmale ist, dass ein Netzbetreiber durch Kosteneffizienz während einer Regulierungsperiode auch zusätzliche Gewinne erzielen kann. Eine hohe handelsrechtliche Rendite ist somit nicht zwangsläufig mit einem aus kalkulatorischer Sicht überhöhten Gewinn gleichzusetzen.

5. Wie begründet die Bundesregierung die Höhe der gestatteten Eigenkapitalverzinsung der Netzbetreiber?

6. Wie rechtfertigt die Bundesregierung für die Festlegung des Zinssatzes in der neuen Regulierungsperiode das Festhalten an den bisherigen Schätzungsmethoden für Risikofaktoren, die offensichtlich zu einem vergleichsweise hohen Eigenkapitalzinssatz führen, obwohl es in der Vergangenheit zu den eingangs genannten hohen Eigenkapitalrenditen gekommen ist?

7. Warum schafft die Bundesregierung für Netzbetreiber bei der Festlegung der Eigenkapitalrendite durch die regulatorischen Rahmenbedingungen eine Investitionssicherheit, die laut BNetzA „in der im Wettbewerb stehenden Wirtschaft ihresgleichen sucht"?

   Wie rechtfertigt die Bundesregierung, dass Netzbetreibern durch die BNetzA dabei eine Eigenkapitalverzinsung in einer Höhe zugesichert wird, die offensichtlich höher ist als unter marktüblichen Bedingungen?

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verhältnismäßigkeit der Eigenkapitalverzinsung im Zusammenhang mit der Verantwortung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern?

Die Fragen 5 bis 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Festlegung der Eigenkapitalzinssätze für Strom- und Gasnetzbetreiber hat der Gesetzgeber bewusst politikfern einer Beschlusskammer der Bundesnetzagentur zugewiesen. Es handelt sich also nicht um eine Aufgabe der Bundesregierung.

Grundsätzlich ist der Netzbetrieb ein regulierter Bereich, der insofern nicht mit anderen Branchen vergleichbar ist. So hat der Gesetzgeber, auch im Interesse aller Stromverbraucher, die Methode zur Bestimmung der Eigenkapitalverzinsung detailliert vorgegeben. Die Bundesnetzagentur ist bei ihrer Ermittlung der Eigenkapitalzinssätze an diese Vorgaben gebunden.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Eigenkapitalzinsfestlegung und die dort zugrunde gelegte Methodik für die erste Regulierungsperiode vom Bundesgerichtshof bestätigt wurde (BGH, Beschluss vom 27. Januar 2015, Az. EnVR 39/13).

9. Folgt die Bundesregierung bei ihrem Vorschlag einer Eigenkapitalrendite den Empfehlungen des Instituts Frontier Economics oder nicht?

   Wenn ja, wie begründet sie dies?

10. Wenn die Bundesregierung den Empfehlungen von Frontier Economics folgt, wie begründet sie den Vorzug der Anwendung der Berechnungsmethode des arithmetischen Mittels an Stelle des geometrischen Mittels (vgl. Prof. Dr. Thomas Wein, Universität Lüneburg), mit dem es zu deutlich anderen Zahlen kommt?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8. Die Festlegung der Eigenkapitalzinssätze erfolgt durch die Bundesnetzagentur, und zwar in einem Festlegungsverfahren der zuständigen Beschlusskammer.

Vor diesem Hintergrund verweist die Bundesregierung ergänzend auf die Entscheidung der Bundesnetzagentur, die im Übrigen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.

11. Bestätigt die Bundesregierung Berechnungen, nach denen bei einem Eigenkapitalzinssatz von 5,04 Prozent für Neuanlagen und 3,42 Prozent für Altanlagen, wie von der Universität Lüneburg vorgeschlagen, Haushaltskundinnen und -kunden im Strom- und Gasbereich um 6 Milliarden Euro entlastet würden?

Der Bundesregierung ist das Gutachten bekannt. Jedoch ist für die Bundesregierung nicht nachvollziehbar, wie der genannte Entlastungsbetrag ermittelt wurde. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8 verwiesen.

12. Bestätigt die Bundesregierung, dass eine Senkung des Eigenkapitalzinssatzes auf ein derzeit übliches Zinsniveau sich empfindlich auf die Netzentgelte auswirken würde, die derzeit mit knapp 7 Cent fast ein Viertel des Strompreises für Haushaltskundinnen und -kunden ausmachen?

Die Ermittlung der Eigenkapitalzinssätze richtet sich nach gesetzlichen Vorgaben. Insoweit wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8 Bezug genommen. Grundsätzlich haben sinkende Eigenkapitalzinssätze auch einen dämpfenden Effekt auf die Höhe der Netzentgelte.

13. Weshalb legt die Bundesregierung den Zinssatz für die dritte Regulierungsperiode zu einem deutlich früheren Zeitpunkt fest als nötig, gleichwohl dies den Netzbetreibern Vorteile bringt und gleichzeitig Verbraucherinnen und Verbraucher belastet, weil dann von einem höheren Basiszinssatz ausgegangen werden kann?

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8. Die Festlegung der Eigenkapitalzinssätze erfolgt durch die zuständige Beschlusskammer der Bundesnetzagentur. Diese legt die Eigenkapitalzinssätze für Gas- und Stromnetzbetreiber nach § 6 Absatz 6 Strom- bzw. GasNEV jeweils vor Beginn der Regulierungsperiode fest. Ein konkreter Zeitpunkt ist nicht benannt.

14. Wie gewährleistet die Bundesregierung, dass mit der im Vergleich hohen Eigenkapitalrendite nicht unerwünschte Anreize ausgelöst werden, zum Beispiel für mehr Netzausbau als notwendig?

Grundsätzlich wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8 verwiesen. Ergänzend weist die Bundesregierung darauf hin, dass im laufenden Festlegungsverfahren der Bundesnetzagentur ein Absenken des derzeitigen Zinssatzes vorgeschlagen ist. Im Übrigen würden ineffiziente Investitionen den Netzbetreibern im Effizienzvergleich schaden.

15. Beabsichtigt die Bundesregierung die Berechnungsgrundlagen, die je nachdem, wie man sie definiert, große Spielräume für notwendige Schätzungen und letztlich die Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes sowie Möglichkeiten zur Interpretation und Manipulation bietet, so festzulegen, dass Manipulations- und Missbrauchsvorwürfen mit wissenschaftlicher Eindeutigkeit entgegengetreten werden kann?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält den gesetzlichen Rahmen grundsätzlich für geeignet, entsprechenden Vorwürfen entgegenzutreten. In diesem Zusammenhang verweist sie insbesondere auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8. Vor diesem Hintergrund plant sie derzeit keine Anpassungen am geltenden Rechtsrahmen.

16. Ist es richtig, dass einige Eigentümer von Netzbetreibern nicht ertragsteuerpflichtig sind und somit zu Unrecht den Wagniszuschlag mit dem Wert von 1,225 erhalten, welcher eigentlich der von Netzbetreibern zu zahlenden Ertragsteuer Rechnung tragen soll?

Die gesetzlichen Vorgaben der Strom- bzw. GasNEV lösen sich bewusst von einer rein steuer- oder handelsrechtlichen Betrachtung. Dies reduziert die Wirkung von Sondereffekten und stellt eine Vergleichbarkeit unter den Netzbetreibern her.

17. Besitzt die Bundesregierung Einsicht in die tatsächlich zu entrichtende Ertragsteuerbelastung von Netzbetreibern, und wenn ja, wird dieser bei der Festlegung des Zuschlags Rechnung getragen?

Nein, dies hat nach den gesetzlichen Vorgaben keinen Einfluss auf die Entscheidung der zuständigen Beschlusskammer der Bundesnetzagentur.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333